Fiche 4 –La réforme des grades légaux[1]

1. Introduction

A. (R)Evolution ?

Terreau local de la démocratie et pouvoir de proximité par excellence, la commune a connu une évolution importante ces dernières années, se transformant au gré d'un contexte sociétal de plus en plus exigeant et complexe. De l'administration communale, on est passé au service public local, au centre de services de proximité offerts aux citoyens et aux entreprises, qui,« d'administrés », sont devenus de véritables « clients » de leur commune.

On ne gère plus une commune aujourd'hui comme il y vingt ou trente ans.

De nouveaux modes de fonctionnement se sont mis en place et la réforme de la gouvernance locale dont nous parlons dans ces lignes constitue en fin de compte la somme des bonnes pratiques de gestion qui ont émergé au fil du temps dans bon nombre de communes. Il y a, en effet, bon nombre d'éléments repris dans cette réforme qui sont déjà utilisés dans beaucoup de villes et communes pour améliorer leur fonctionnement. A un moment donné, une somme de différentes bonnes pratiques chez certains inspire un législateur qui entend alors en doter l'ensemble.

Toutefois, même si certaines notions sont ainsi familières à plusieurs, il ne faut pas minimiser l'impact de cette réforme, loin de là. Si l'on parle davantage d'évolution que de révolution, il faut noter que l'évolution est (très) importante et qu'elle va nécessiter de réels efforts dans les villes et communes. Rien que la mise en œuvre effective des nouvelles missions des grades légaux (directeur général – ex-secrétaire – et directeur financier – ex-receveur) et la mise en place de certains nouveaux outils de gestion comme le contrat d'objectifs ou le comité de direction par exemple nécessiteront un réel investissement de tous et de chacun, grades légaux et autorités politiques, pour faire de ce changement un succès.

Passer de la gestion administrative à la gouvernance et au management communal, c'est certes évoluer dans son siècle, mais c'est également s'avancer de manière volontariste sur le chemin de la modernité accomplie de la gestion communale.

B. La nécessité d'un binôme performant

Les missions fondamentales des villes et communes reposent sur l'équipe communale: autorité politique et administration.

C'est à l'aune de la qualité de son personnel, politique et administratif, que se mesure la qualité du service public local.

Il faut d'emblée souligner l'importance fondamentale, pour le bon déploiement du service public communal, ***du binôme*** formé par l'autorité politique (collège/conseil) et l'administration communale, pilotée par les grades légaux: secrétaire communal/directeur général et receveur local/directeur financier.

Ce dont les villes et communes ont grandement besoin aujourd'hui, c'est ***d'un binôme performant "collège/grades légaux".***

[1] Michèle Boverie, Secrétaire générale adjointe UVCW.

C'est la qualité de ce binôme qui permet la bonne articulation entre les projets politiques de l'autorité et sa réalisation effective par l'administration communale.

Cette réforme a pour ambition (et devra avoir pour résultat) de ***renforcer le binôme des décideurs locaux.***

C. La réforme mise en perspective

Ce qu'il est, depuis longtemps, convenu d'appeler « la réforme des grades légaux » s'inscrit dans une vaste ***recomposition de la gouvernance en Wallonie.***

Il est, en effet, proposé aux villes et communes d'opter pour une gouvernance basée sur davantage de stratégie, sur une dynamique d'évaluation des politiques, sur davantage de transversalité, de synergies et de responsabilité, sur la prévisibilité et la priorisation des actions.

Bref, les villes et communes et leurs agents, grades légaux en tête, sont appelés à entrer dans une ***démarche de projets, une gestion par objectifs***.

Il est intéressant de ***remettre la réforme des grades légaux dans sa perspective d'ensemble.***

En amont se place le ***programme stratégique transversal communal (le PST).*** Il s'agit d'une démarche de gouvernance locale qui va plus loin que la déclaration de politique communale[2]sur laquelle il s'appuie puisqu'il décline celle-ci en objectifs stratégiques puis en objectifs opérationnels et en actions, assortit objectifs et actions de moyens financiers et humains pour aboutir à leur réalisation effective et prévoit, tous les x temps, un moment d'évaluation pour juger des résultats obtenus et ajuster la stratégie.

Ce PST, proposé initialement par l'UVCW dans son mémorandum 2009 et repris dans la Déclaration de politique régionale 2009-2014, est entré actuellement dans sa phase pilote[3] et fait d'ores et déjà l'objet d'un réel intérêt de la part des autorités locales. S'il n'est pas encore traduit en texte de loi[4] et s'il prône des principes d'évaluation des politiques publiques ambitieux, le PST partage bien des principes de gouvernance que l'on retrouve déjà dans la présente réforme.

Les grades légaux, secrétaire communal et receveur, seront les chevilles ouvrières de la mise en œuvre de la stratégie communale et il leur sera demandé de coordonner les objectifs d'action politique et les objectifs d'action administrative.

Tendant à la modernisation du fonctionnement des administrations locales, la réforme jette les bases d'un nouveau schéma organisationnel local, en réaffirmant les missions dévolues jusqu'à présent aux grades légaux ou en leur en allouant de nouvelles et en formalisant de nouveaux outils de gouvernance.

Au rayon des ***missions des grades légaux***, soulignons que le secrétaire communal se voit confierla véritable direction générale des services (d'où son changement de dénomination, plus dynamique, de "directeur général" en lieu et place de secrétaire): missions de coordination, exécution de la stratégie politique, préparation des dossiers, présidence du comité de direction, mise sur pied d'un système de contrôle interne, participation renforcée au recrutement et à l'évaluation du personnel avec possibilité d'infliger lui-même les sanctions disciplinaires mineures, etc.

---

[2] Appelé depuis quelques années déjà « programme de politique générale » par le CDLD.

[3] L'opération-pilote est actuellement accompagnée par un Comité composé du Cabinet du Ministre, de la DGO5, la DGO1, le CRAC et l'UVCW. Sur le PST, voyez, M. Boverie, B. Somers et J.Thomas, *le Programme stratégique transversal communal (PST), guide pratique pour définir ses objectifs et indicateurs*, Politeia, 2013.

[4] Un décret-cadre ne sera envisagé qu'après l'évaluation de l'opération-pilote à la fin de la législature prochaine.

Quant au receveur communal, appelé désormais directeur financier, la réforme l'assimile désormais à un inspecteur des finances locales, gardien de la légalité financière et de la logique économique de l'administration: son avis est requis en amont des procédures pour tout dossier à impact financier; il peut également formuler des suggestions d'initiative susceptibles d'accroître l'efficacité financière de la commune. Il devient aussi le conseiller budgétaire du collège.

Quant aux ***nouveaux outils de gouvernance*** présentés par la réforme, nous citerons la lettre de mission, le contrat d'objectifs, le comité de direction, le contrôle interne ou encore le rôle nouveau dévolu à l'organigramme, sans oublier les possibilités de synergies induites par les textes: la faculté de disposer d'un receveur commun entre la commune et le CPAS est renforcée. Toute commune de moins de 20.000 habitants peut désormais y prétendre (auparavant, les petites communes de moins de 5.000 habitants ne le pouvaient pas).

D. Les principes de gouvernance mis en œuvre

Le but de la réforme est d'implémenter un « *nouveau schéma organisationnel des administrations locales* »[5] basé sur le binôme autorité communale/administration. « *Un des objectifs de la réforme est (…) de fournir aux acteurs (…) les outils nécessaires et utiles à une meilleure organisation des pouvoirs locaux (…). Le contrat d'objectifs, le comité de direction, l'organigramme, des responsabilités accrues du Directeur général et du Directeur financier (…) sont autant d'outils qui (…) participeront à l'atteinte des objectifs poursuivis par la réforme* »[6]. « *Une vision actualisée de la gestion locale et provinciale impliquait une réforme profonde du rôle des fonctionnaires dirigeants. Les missions de ces derniers, le moment et le cadre de leur intervention au sein des processus décisionnels ont dès lors été revus et renforcés* »[7].

On peut ainsi relever les principes de gouvernance suivants :

- ***Un partage des rôles entre le pouvoir politique et l'administration***

L'autorité politique décide de la politique qu'elle entend mener et en supervise l'opérationnalisation, laquelle est confiée à une administration restructurée pour l'occasion autour des Grades légaux et autour de quelques outils de management public.

- ***Un premier pas vers une programmation stratégique***

La présente réforme organise, pour toutes les communes, un certain type de programmation : une « première expérience » en quelque sorte.

En effet, la réforme demande, d'une part, au Collège de réaliser la fameuse « lettre de mission », qui reprend, notamment, les grands objectifs stratégiques de la commune. Cette lettre de mission sera remise au Directeur général qui, dans le cadre d'une procédure de concertation avec le Collège, sera chargé de réaliser, via le « contrat d'objectifs », l'opérationnalisation de la politique communale présentée dans la lettre de mission.

Cette opérationnalisation sera portée par l'ensemble de l'administration et les partenaires communaux, paralocaux en tête (CPAS, etc.).

[5] Exposé des motifs p. 2.
[6] Idem.
[7] Exposé des motifs, p. 4.

Quelle est donc la différence entre les principes portés par la réforme (lettre de mission et contrat d'objectifs) et le Programme stratégique transversal (PST) soutenu et prôné par l'UVCW depuis 2004 et qui entre aujourd'hui dans sa phase pilote ?

Lorsqu'une commune entame une démarche PST, elle fait des pas supplémentaires dans le nouveau schéma de gouvernance souhaité pour la Wallonie et prend appui sur une gestion priorisée et programmée à moyen et long termes, transversale, concertée et décloisonnée, gestion par objectifs et par projets, avec indicateurs et mesures des résultats et évaluation en fin de cycle.

Si la démarche « lettre de mission/contrat d'objectifs » peut, bien entendu, s'inspirer de principes repris dans la démarche PST[8], cela n'est toutefois pas obligatoire, le législateur ne souhaitant pas imposer tout de suite, via les décrets qui vous seront présentés ici, à toutes les communes wallonnes d'entrer dans une démarche PST.

L'idée est d'avancer par étapes mais l'idée fondamentale qui fonde la réforme des Grades légaux et l'opération PST se nourrit à la même source de la planification stratégique.

- ***Un décloisonnement de l'administration et une ouverture à la transversalité***

Outre le contrat d'objectifs qui, en véritable « contrat d'administration », aura précisé les grandes missions des directions, des services, des agents dans l'opérationnalisation de la politique communale, le Comité de direction est un autre outil essentiel de décloisonnement puisqu'il réunira, en son sein, les différentes têtes de pont de l'administration communale[9] et permettra la gestion transversale de la commune.

Comme les débats parlementaires l'ont laissé apparaître : « *Le comité de direction est un outil essentiel. C'est l'organisation de la transversalité* »[10].

- ***Une synergie renforcée entre la commune et le CPAS***

Dans les nouveautés de la réforme, pointons également les possibilités de synergies proposées par les textes : ainsi la faculté de disposer d'un receveur commun entre la commune et le CPAS est renforcée[11].

Les synergies "communes-CPAS" trouveront également à s'exprimer au niveau des Comités de Direction puisque le CODIR communal et le CODIR du CPAS tiendront une réunion conjointe, au minimum deux fois par an disent les textes. On peut donc faire plus.

- ***Un reporting plus structuré***

La réforme fait également le pas vers un reporting plus structuré des services vers le Directeur général et du Directeur général vers le collège puisque l'opérationnalisation organisée des objectifs politiques impliquera naturellement un suivi par l'ensemble des protagonistes, dans le respect des missions de chacun.

- ***Une gestion maîtrisée via la mise en place d'un mécanisme de contrôle interne***

Les décrets du 18 avril 2013 portant la réforme des grades légaux ont introduit la notion de « contrôle interne » pour les communes, les CPAS et les provinces.

---

[8] Sur la méthodologie, voyez M.Boverie, B.Somers et J.Thomas, *le PST, guide pratique pour définir ses objectifs et indicateurs*, Politeia, 2013.

[9] Soit, en fonction de la taille de l'entité : les Directeurs de département, les chefs de service, les agents, réunis autour du Directeur général (du Directeur général adjoint) et du Directeur financier.

[10] Discussion générale sur le projet de décret, doc. 745 (2012-2013), n° 1 à 10, C.R.A. n° 13, 17.4.2013, p. 16.

[11] Cette faculté entrera en vigueur à une date fixée par le Gouvernement lorsque sera terminée la réforme du statut des receveurs régionaux.

Selon le CDLD « *Le directeur général est chargé de la mise sur pied et du suivi du système de contrôle interne du fonctionnement des services communaux.*
Le système de contrôle interne est un ensemble de mesures et de procédures conçues pour assurer une sécurité raisonnable en ce qui concerne :

1. *la réalisation des objectifs;*
2. *le respect de la législation en vigueur et des procédures;*
3. *la disponibilité d'informations fiables sur les finances et la gestion.*

Le cadre général du système de contrôle interne est soumis à l'approbation du conseil communal.
(…)
Le directeur financier remplit la fonction de conseiller financier et budgétaire de la commune.
Dans le cadre du système de contrôle interne, il est chargé :

1. *de l'utilisation efficace et économique des ressources;*
2. *de la protection des actifs;*
3. *de fournir au directeur général, des informations financières fiables ».*

La notion de contrôle interne vient du monde anglo-saxon et en anglais, le verbe « to control » veut (d'abord et aussi) dire « maîtriser ». On peut donc très utilement, dès le départ, traduire la notion de « contrôle interne » par la notion de « ***maîtrise de l'organisation*** » pour réaliser les missions et les objectifs: termes positifs, moins connotés négativement que la notion même de « contrôle » telle qu'entendue en français.

Le « contrôle interne » est l'affaire de tous au sein de l'administration et doit permettre la maîtrise raisonnable des opérations et processus réalisés par l'administration communale.

On ne crée donc pas un « service de contrôle interne » mais on met un système de maîtrise interne en place qui permet de s'assurer de la réalisation des objectifs, du respect de la législation en vigueur et des procédures, de la disponibilité d'informations fiables sur les finances et la gestion.

Et ce système impliquera tout le monde dans l'organisation.

Avoir la maîtrise de l'organisation, c'est « gérer, maîtriser et traiter les risques » qui pourraient nous empêcher d'atteindre nos objectifs. C'est faire que cela fonctionne, que ce soit efficace et efficient dans un bon rapport qualité/prix.

Très prosaïquement, il s'agit de s'assurer qu'au sein d'une organisation, on sait ce qu'on doit faire, on vérifie si et comment on le fait, et on s'adapte si on constate qu'on n'y parvient pas. Le système de contrôle interne pose ses jalons sur 3 piliers : le suivi, le contrôle, l'alerte.

Des référentiels internationaux peuvent aider les villes et communes à mettre en place un système de contrôle interne : il s'agit des référentiels COSO[12] (mais il vise le secteur privé) et INTOSAI[13](qui vise le secteur public mais tous secteurs publics confondus et donc pas le secteur local en particulier).

Une fois en place, le système s'appuiera sur cinq composantes :

- un environnement de travail performant (le management de l'organisation communale) ;
- une gestion des risques raisonnable ;
- un ensemble de mesures de contrôle adoptées pour maîtriser les risques et faire tourner la machine communale ;

[12] Coso : Committe of sponsoring organizations of the treadway commission, comité des organisations parrainantes de la Commission Treadway qui regroupe plusieurs organisations comptables et qui a publié, dès 1992, une étude importante consacrée au contrôle interne dans les organismes privés.

[13] Intosai : organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques. Voir les lignes directrices sur les normes de contrôle interne à promouvoir dans le secteur public, Intosaigov 9100, 2004.

- un système de communication et d'information (sur ce qu'on fait, les incidents et les réparations de ceux-ci) ;
- un système de monitoring et une évaluation permanente (savoir ajuster là où il le faut, la mécanique communale étant vivante et toujours en mouvement).

E. Une évaluation de la réforme

Pareille réforme nécessite un moment de bilan et d'évaluation.

Le législateur l'a bien compris et le dernier article des décrets portant la réforme précise que celle-ci sera évaluée en 2015[14].

2. Focus sur la lettre de mission et le contrat d'objectifs

Comme nous le disions en introduction, la Réforme réaffirme le partage des rôles entre le pouvoir politique et l'administration : l'autorité décide de la politique qu'elle entend mener et en supervise l'opérationnalisation, laquelle est confiée à une administration restructurée autour des Grades légaux. La réforme organise aussi ce « premier » pas vers une programmation stratégique puisqu'elle charge, d'une part, le collège de réaliser une lettre de mission reprenant, notamment, les grands objectifs stratégiques de la commune[15] et, d'autre part, met en place une procédure de concertation entre le collège et le directeur général sur le contrat d'objectifs, outil d'opérationnalisation, par l'administration, de la politique communale.

La réforme traduite dans le décret du 18 avril 2013 vise à permettre, pour l'ensemble des pouvoirs locaux, une « *meilleure cohérence de l'action de l'autorité politique et de l'administration* »[16]. Par les outils mis en place (lettre de mission et contrat d'objectifs), le législateur souhaite que les objectifs politiques de l'autorité (repris dans son programme de politique générale) soient formalisés en objectifs stratégiques, inscrits dans la pluri-annualité, puis opérationnalisés en objectifs opérationnels et en actions concrètes à mener par l'administration, en tenant compte des ressources financières et humaines disponibles.

A. La lettre de mission (CDLD L 1124-1, al. 4)

Le collège communal reçoit de la législation l'obligation de formaliser, dans une lettre de mission, les objectifs stratégiques politiques qu'il poursuit sur la mandature.

Pour cela, il va reprendre les éléments contenus dans son programme de politique générale pour les faire figurer en tant qu'objectifs stratégiques dans la lettre de mission.

Au niveau du délai, le CDLD n'impose pas de délai spécifique au collège pour qu'il rédige cette lettre de mission. Deux éléments déclencheurs sont toutefois prévus : le renouvellement intégral du conseil (c'est-à-dire, notamment, après les élections) et lors du recrutement du directeur général. A partir de là, le collège prendra le temps nécessaire pour réaliser cette lettre de mission.

La lettre de mission est un acte éminemment politique du collège qui ne doit pas être préalablement concerté avec l'administration[17].

---

[14] Décr. 18.4.2013, art. 54.
[15] Issus du programme de politique général (la déclaration de politique de début de législature).
[16] Exposé des motifs, C.R.A. 2012-2013, 744, n° 1, p. 2.
[17] « *Les politiques sont définies par les élus qui doivent trouver une phase opérationnelle par le contrat d'objectifs* », C.R.A.C. 2012-2013, n° 100, p. 22.

Cette lettre de mission contient :

- la description de fonction et le profil de compétence de l'emploi du directeur général (CDLD art. L 1124-1, al. 4, 1° et 4°);
- les objectifs stratégiques à atteindre notamment sur base du Programme de politique général (PPG, ex. déclaration de politique communale, DPC) (idem, al. 4, 2°) ;
- les moyens financiers et en ressources humaines attribués (idem. réf. al. 4, 3°) ;
- l'ensemble des missions légales du directeur général.

On constate donc qu'une partie du contenu de la lettre de mission, celle reprenant toutes les missions légales du directeur général, s'impose à l'autorité politique, qui a l'obligation, par ailleurs, de réserver les moyens utiles à leur réalisation.

Les textes règlementaires ne prévoient pas d'actualisation de la lettre de mission. Est-ce à dire qu'elle est figée pour 6 ans ? Nous ne le pensons pas. Si nous prenons appui sur ce qui est proposé dans l'opération pilote PST, on peut argumenter que l'autorité politique peut très bien adapter sa stratégie sur les 6 ans. Toutefois, il faut rester attentif au fait que la lettre de mission contiendra des objectifs stratégiques et qu'il ne convient pas de trop souvent les modifier (les objectifs stratégiques n'ont pas vocation à être souvent remis sur le métier, cf. la méthodologie prônée pour le PST[18]). Les objectifs opérationnels et les actions seront davantage repris dans le contrat d'objectifs au sujet duquel le législateur a pris soin de prévoir une actualisation.

L'ensemble « lettre de mission et contrat d'objectifs » fera l'objet d'une communication au conseil communal.

Si, légalement, la lettre de mission peut être soumise à tutelle générale, celle-ci s'exprimera sur les aspects légaux de la lettre de mission et non sur l'opportunité des objectifs politiques stratégiques qui y sont repris.

B. Le contrat d'objectifs (CDLD art. L 1124-1)

Le contrat d'objectifs, c'est le « contrat d'administration », c'est le « *document d'opérationnalisation, par l'administration, sous l'autorité du directeur général, des objectifs politiques de l'autorité* ». Il relève de la mission du directeur général d'élaborer le document.

Autrement dit, le contrat d'objectif peut être défini comme une note d'opérationnalisation des objectifs stratégiques politiques contenus dans la lettre de mission, c'est-à-dire la transformation de ces objectifs stratégiques en objectifs opérationnels et en actions.

Aux termes de l'article 1124-1, le contrat d'objectifs contient :

- la déclinaison des objectifs stratégiques politiques en projets concrets (en objectifs opérationnels et en actions) ;
- la stratégie de l'organisation de l'administration[19] ;
- L'opérationnalisation des missions légales du directeur général nécessaires à la mise en œuvre du PPG (voire à d'autres objectifs stratégiques souhaités par le collège)[20] ;

[18] M.Boverie, B.Somers, J. Thomas, *Le programme stratégique transversal*, Politeia, 2013, p. 30.

[19] A titre d'illustration, dans le cadre de l'opération PST, les principes prévus en matière de stratégie de l'organisation sont la transversalité, la gestion par projets, l'établissement d'indicateurs de résultat sur les objectifs opérationnels et la mesure des résultats, la priorisation et la programmation. Le directeur général, même si sa commune ne fait pas de PST, peut s'inspirer de ces principes.

[20] Des termes « notamment » des articles de référence, al. 4, 2° (visant la lettre de mission) et des termes « ainsi que tout autre objectif quantifiable et réalisable relevant de ses missions » des articles de référence, al. 1er (visant le contrat d'objectifs), on peut déduire que le

- les moyens financiers et en ressources humaines disponibles et/ou nécessaires à la mise en œuvre de cette opérationnalisation.

Si la législation parle de « contrat », c'est pour mettre en avant le souhait de concertation nécessaire entre l'autorité politique et le directeur général. C'est cette notion « d'accord » qui est rendue par le terme « contrat », lequel se différencie totalement toutefois d'un contrat au sens du code civil. Il s'agit ici d'un « contrat » au sens « politique» : la politique concertée du binôme « autorité politique/administration ».

Cette proposition d'opérationnalisation par le directeur général doit bien évidemment recevoir l'assentiment du politique[21] qui garde le pouvoir du dernier mot.

Dans le cadre de cette opérationnalisation de la politique de l'autorité, l'administration ne se substitue pas aux choix politiques de celle-ci.

Toutefois, le directeur général reçoit de la législation la possibilité d'actionner deux éléments pour arriver à une opérationnalisation qu'il estime réalisable par l'administration :

- il peut marquer son désaccord sur les moyens (en ressources humaines et en moyens financiers) et acter ses réserves qui seront annexées au « contrat d'objectifs » et ce, dès l'établissement même dudit contrat d'objectifs en début de mandature (art. op. cit., al. 5[22]) ;
- il peut proposer au collège des adaptations au contrat d'objectifs en cours d'année (art. op. cit., al. 6[23]). Si le collège n'adapte pas le document, le directeur général peut également, dans cette hypothèse, acter ses réserves sur les moyens[24].

C'est donc bien toute l'administration qui va porter ce « contrat d'objectifs » et qui va mettre tout en œuvre pour l'exécuter et le réaliser[25]. Des agents seront directement responsables d'actions, sous l'autorité de leur chef hiérarchique et, en fin de compte, sous l'autorité globale du directeur général, en tant que chef de l'administration.

Le « contrat d'objectifs » ne peut pas être confondu avec les objectifs individuels des personnes (directeur général, directeur financier et agents).

Au départ des textes de référence, la ***procédure*** suivante peut être recommandée :

- le directeur général a la responsabilité de l'opérationnalisation des objectifs politiques fixés par l'autorité. Il propose donc cette opérationnalisation et la discute en comité de direction[26]. En fonction des missions du comité de direction, le directeur général a l'obligation de mettre les points concernant l'établissement du contrat d'objectifs et son actualisation subséquente à l'ordre du jour dudit comité. Il se concerte avec le directeur financier, les responsables de départements, de services, soit l'ensemble des membres qui composent le comité de direction. Il en tire les propositions d'opérationnalisation qu'il fait, sous sa propre responsabilité, au collège ;

---

directeur général peut être chargé par le collège de l'opérationnalisation d'autres objectifs stratégiques que ceux repris initialement dans le PPG.

21 Selon l'article L 1124-1, al. 5, le contrat d'objectifs est approuvé par le collège communal.

22 « *En cas d'absence d'accord du directeur général sur les moyens, l'avis de ce dernier est annexé au contrat d'objectifs tel qu'approuvé par le collège communal/provincial/bureau permanent* » (art. op. cit., al. 6).

23 « *Sur demande expresse du directeur général, le contrat d'objectifs peut être adapté par le collège en cours d'année* » (art. op. cit., al. 7).

24 Ce qui est permis lors de l'établissement initial du contrat d'objectifs doit logiquement être également de mise lors d'une demande d'actualisation dudit document.

25 Il s'agit bien d'une obligation de moyen et pas de résultat, cf. Discussion générale, C.R.A. n° 13, 17.4.2013, p. 16.

26 CDLD art. 1211-3, § 2, al. 1er *« Le contrat d'objectifs impliquant l'administration dans son ensemble, il est primordial que le comité de direction, ayant vocation à toutes les questions relatives à l'organisation et au fonctionnement des services, en soit saisi également* » (exposé des motifs, id, p. 2). Le comité de direction est *« une structure collégiale permettant, à la fois, d'assurer le suivi du contrat d'objectifs, de renforcer le rôle du directeur général en tant que chef du personnel et de l'organisation des services et de créer le principal lieu d'échanges interactifs entre l'ensemble des services* (…) *Il connait toutes les questions relatives à l'organisation et au fonctionnement des services, et à la mise en œuvre du contrat d'objectifs*» (Exposé des motifs p. 3).

- une concertation a lieu entre le collège et le directeur général sur les éléments d'opérationnalisation qu'il propose (les objectifs opérationnels et les actions)[27]. Le collège a le pouvoir du dernier mot puisqu'il approuve le contrat d'objectifs ;
- une concertation a également lieu sur les moyens entre le collège, le directeur général et le directeur financier[28]. Si, en bout de processus, il y a absence d'accord sur les moyens, l'avis du directeur général, actant ses réserves, est annexé au contrat d'objectifs ;
- toute l'administration porte les actions, d'où l'importance pour le directeur général de prévoir des fiches « actions » pour les pilotes qui, au sein de l'administration, mèneront celles-ci[29] ;
- le collège a le pouvoir d'approbation final du contrat d'objectifs ;
- le contrat d'objectif est communiqué au conseil communal.

C. Un exemple de déclinaison « programme de politique générale/lettre de mission/contrat d'objectifs »

Un objectif contenu dans un programme de politique générale (déclaration de politique communale) sera intégré dans la lettre de mission établie par le collège et opérationnalisée par le directeur général.

1. Programme de politique générale	***➔ Transcription dans la lettre de mission***	***➔Opérationnalisation via le contrat d'objectifs***
Le Programme de politique générale contient la déclaration politique suivante :	Le collège retient cet objectif stratégique dans sa lettre de mission comme suit:	Le directeur général va décliner en projet concret cet objectif (en objectifs opérationnels, en actions et en tâches) en précisant les moyens financiers et humains sur lesquels il se concerte avec le collège et le comité de direction. Dans son contrat d'objectif, le Directeur pourrait décliner l'objectif comme suit:
*« **Relations avec l'administration*** *Une relation franche et de confiance entre le collège et l'administration communale est un impératif. Notre administration communale effectue un travail formidable au quotidien au service des citoyens. Ce travail n'est pas toujours connu ou reconnu et trop souvent, le citoyen a une image tronquée et erronée de celle-ci. Valoriser l'image de*	*« Le Directeur général est chargé de l'exécution des axes politiques fondamentaux du programme de politique générale, soit les objectifs et actions suivants:* *[…]* ***« Objectif stratégique : Etre une commune dont l'image de l'administration est valorisée auprès de la population en rendant l'administration davantage accessible »***	***« Objectif opérationnel: optimiser l'accessibilité de l'administration*** ***Action 1.*** *Mettre en place des*

[27] En effet, le collège a le pouvoir d'approuver le contrat d'objectifs et donc de décider de son contenu (soit les propositions d'opérationnalisation émises par le directeur général) (art. op. cit., al. 5).
[28] Expressément « *associé pour les matières dont il a la charge* » (textes de référence, al. 5).
[29] Cf. celles proposées dans l'ouvrage « *Le programme stratégique transversal* », op. cit., pp.61 à 63.

notre administration auprès de la population doit être une priorité de cette législature».	[…]	*permanences qui tiennent compte des besoins de la population.* ***Action 2**. Améliorer l'accueil des locaux ouverts au public.* ***Action 3**. Former à l'accueil les agents qui sont en contact direct avec les citoyens-usagers ».*

Au final, après concertation et négociation entre le collège et le directeur général (avec le directeur financier pour les matières dont il a la charge, et après avoir préalablement préparé les choses en comité de direction), certains de ces objectifs opérationnels (voire tous) et certaines de ces actions (voire toutes) seront retenus et assortis de moyens financiers et humains. Si le directeur général estime ne pas avoir les moyens suffisants, il actera ses réserves dans le contrat d'objectifs. S'il estime les avoir perdus en cours de période, il sollicitera expressément le collège pour que ce dernier adapte le contrat d'objectifs et, si ce dernier ne répond pas positivement, le directeur actera également ses réserves quant aux moyens.

A noter que les moyens peuvent également être prévus par phase.

D. Le contrat d'objectifs et les objectifs individuels du directeur général

Il est évidemment essentiel de ne pas confondre les objectifs politiques de l'autorité, d'une part, et les objectifs individuels du directeur général (ou ceux du directeur financier[30]), d'autre part.

Les objectifs stratégiques et opérationnels de l'autorité communale sont des objectifs politiques qui mèneront éventuellement à une évaluation des politiques publiques qui ont été mises en œuvre (cf. par exemple ce qui est recommandé dans le cadre de l'opération PST) mais certainement pas à l'évaluation d'un grade légal.

La responsabilité de la réalisation effective des objectifs politiques relève de l'autorité politique et pas de celle du grade légal.

Si l'on reprend l'exemple de l'accessibilité de l'administration développé supra, le directeur général devrait être évalué sur la manière dont il a géré les services pour permettre les permanences, sur la manière dont il a organisé les services pour envoyer les agents en formation à l'accueil et sur l'exécution du marché public qu'il a lancé pour équiper les locaux.

3. Focus sur le comité de direction[31]

Parmi les outils de gestion proposés par la réforme, le comité de direction est une notion qui est déjà une réalité dans plusieurs villes et communes tant en Wallonie (sous forme d'expériences empiriques),

[30] Lequel est également évalué (cf. pour les communes par exemple, CDLD L1124-50).
[31] Voyez B. Somers, E. Demaret, M. Boverie et L. Mendola, *Le comité de direction (CODIR), mode d'emploi.*

qu'à Bruxelles-Capitale ou en Flandre où la législation a, depuis quelques années déjà, consacré cette bonne pratique de gouvernance[32].

A. Qu'est-ce que le comité de direction ?

Le comité de direction constitue une nouvelle enceinte de concertation entre les responsables administratifs de la commune / du CPAS, lieu de communication par excellence entre services afin de « manager » l'administration et de préparer, sous la houlette du directeur général qui le préside, les documents essentiels à la gestion de l'administration (avant-projet de budget, de modifications budgétaires, d'organigramme, de cadre et de statuts).

« Organe administratif, le Comité de Direction sera systématiquement institué dans les communes de 10.000 habitants et plus. Il s'agit d'une structure collégiale permettant, à la fois, d'assurer le suivi du Contrat d'objectifs, de renforcer le rôle du directeur général en tant que chef du personnel et de l'organisation des services et, de créer le principal lieu d'échanges interactifs entre l'ensemble des services.
A cette fin, il sera composé au minimum du directeur général, du directeur financier et, le cas échéant, du directeur général adjoint. En fonction d'une procédure à mettre en place au sein de chaque pouvoir local, y seront associés le directeur général et le directeur financier du CPAS, le directeur des travaux, le responsable GRH.
*Il connaît toutes les questions relatives à l'organisation et au fonctionnement des services, et à la mise en œuvre du Contrat d'objectifs. Les projets de budget et l'ensemble des documents connexes à celui-ci font l'objet d'une concertation au sein du Comité de Direction. Il se réunira dès lors obligatoirement à cette occasion y compris dans les communes comptant moins de 10.000 habitants » (*Exposé des motifs p. 3)[33].

« *Le Comité de Direction est un outil essentiel. C'est l'organisation de la transversalité* »[34].

Lieu de mutualisation des connaissances et du partage d'information, et instrument d'une réelle dimension collective du management public, le comité de direction s'exprimera tantôt sur le pragmatisme au quotidien de la gestion locale tantôt sur l'opérationnalisation de la stratégie politique du collège et du conseil.

A noter que le CODIR ***est obligatoire pour les communes de plus de 10.000 habitants***[35] et facultatif pour les autres.

B. La composition et la présidence

Le CODIR est obligatoirement composé[36] :

- du directeur général, qui en est également le président[37] ;
- du directeur général adjoint ;
- du directeur financier ;

[32] Voyez pour la Flandre, décr. comm. 15.7 2005, mod. par le décr. 23.1.2009 ; pour Bruxelles, voyez l'article 70quater NLC introduit par l'ordonnance du 5.3.2009.
[33] PW, n° 744 (2012-2013) n° 1, 29.1.2013.
[34] Discussion générale sur le projet de décret, doc. 745 (2012-2013), n° 1 à 10, C.R.A. n° 13, 17.4.2013, p. 16 « un Codir, un comité directeur qui est de nature à assurer la transversalité des décisions » (Discussions en commission, intervention du Ministre, C.R.A.C. 100, 2012-2013, 19.3.2013, p. 14).
[35] CDLD, art. L1211-3, § 3. Soit 102 communes en Wallonie;
[36] CDLD, art.L1211-3, § 1er.
[37] CDLD, art. L1124-4, § 3.

- et des membres du personnel que le directeur général choisit parmi ceux qui remplissent des fonctions reliées à la qualité de responsable de service par l'organigramme visé à l'article L1211-2 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

Le directeur général peut composer son CODIR comme il l'entend puisque, hormis le directeur financier (et le directeur général adjoint là où il existe dans les communes de plus de 10.000 habitants) dont la présence est obligatoire au sein d'un CODIR, il a la faculté de choisir les membres du personnel qui ont des responsabilités managériales en fonction de l'organigramme de l'institution.

Lorsqu'aucun organigramme n'existe encore dans la commune, le CODIR se résumera à deux personnes : le directeur général et le directeur financier[38], lesquels devront assurer les missions légales du CODIR.

C. Le rôle du comité de direction

Le CODIR « *connaît toutes les questions relatives à l'organisation et au fonctionnement des services*. »[39] soit toutes les questions de personnel de manière générale (mobilité, gestion des heures supplémentaires, gestion des congés, motivation des équipes, …) et les questions liées à l'organisation (l'établissement du contrat d'objectifs et ses actualisations seront également discutés en comité de direction).

Par ailleurs, le CODIR doit être expressément concerté sur différents éléments phares de la vie communale : les avant-projets de budget, modifications budgétaires et notes explicatives y relatives[40], le projet d'organigramme ou de cadre proposé par le directeur général[41], tout projet de statut du personnel proposé par le directeur général, etc.

A noter que les CODIR des communes et des CPAS de langue française doivent également tenir des ***réunions conjointes*** au moins 2 fois par an (CDLD, art. L1211-3, § 3, al. 2).

Enfin, le collège communal peut confier des attributions c'est-à-dire des missions ou des projets au CODIR (CDLD, art. L1211-3, § 2)[42] (nouvelles taxes, nouvelles recettes, optimisation des processus, …). Par exemple, dans le cadre de l'opération PST, plusieurs communes ont sollicité leur CODIR en demandant que les pilotes des objectifs opérationnels soient des membres du comité de direction.

38 Trois avec le directeur general adjoint, s'il existe.
39 CDLD, art. L1211-3, § 2.
40 CDLD, art. L1211-3, § 2, al. 2.
41 CDLD, art. L1124-4, § 6. Le DG élabore le projetd'organigramme et le soumet à la concertation du Codir. « L'organigrammereprésente la structured'organisation des servicescommunaux, indique les rapportshiérarchiques et identifie les fonctionsquiimpliquent l'appartenance ». Il relève de la responsabilité du collège (qui « établitl'organigramme des servicescommunaux ») (CDLD, art. L1211-2).
42 Le texte s'exprime comme suit : « *Outre les attributions confiées par décision du collège communal, le Comité de Direction connaît toutes les questions relatives à l'organisation et au fonctionnement des services* ».